

(第5回総合福祉部会)「障害者総合福祉法」(仮称)の論点についての意見

提出委員 三田 優子

分野 A 法の理念・目的・範囲

項目 A-1 法の名称

論点 A-1-1) 法の名称についてどう考えるか?

○結論

今はこれでいいと思います。ただし、ほかにいい考えがうかばないので、というのが本場で、総合福祉法ときくと、少しわかりにくいんしょうもあるのは事実です。

○理由

自立支援法で「自立」ということばを使ったために、多くの人が誤解したり、いやな思いをしました。ことばは大事です。障害者総合福祉法に期待しているのは「障害者の権利が守られ安心して暮らせること」だと思うので「権利」ということばをいれたい気持ちもありますが、それは「障害者基本法」にこめたいと考えました。

項目 A-2 誰の何のため

論点 A-2-1) そもそも、この総合福祉法は、誰の何のためにつくるのか?

○結論

法律は障害のある人のため、また障害のある人が障害のない人と同じように自分の権利が守られ安心して暮らせるためにつくるのだと思います。しかし、それを実現するためにはいろいろな応援をするたちばの国や市町村や、障害のない人たちの協力が必要です。この法律の理念(大事な考え)を知ってもらうためにも、作る途中も大事で、なぜこの法律が必要かをもっと福祉に関係ない人にもうたえていくことがとても必要だと思います。

○理由

障害は他人ごと(自分とは関係ない)と思うことじたいが残念なことで、今、日本人の18人に1人ぐらいに障害があり、どのひとにも大切なことだからです。

論点 A-2-2) 憲法、障害者基本法等と「総合福祉法」との関係はどう考えるか?

○結論

憲法や障害者権利条約には、障害があってもなくても自分の人生を自分が主人公として生きていいと書かれています。でも、今まで差別されたり、ただ守られるばかりだった障害のある人が、本当に自分の暮らしを実現するために、障害者基本法では、憲法と障害者権利条約の意味をわかりやすくまず書くべきです。権利が守られてこそ、総合福祉法が役に立つからです。新しい障害者基本法の理念(大事な考え)は、総合福祉法だけでなく、差別禁止法や虐待防止法といった法律の誕生にも生かされると思います。

○理由

項目 A-3 理念規定

論点 A-3-1) 障害者権利条約の「保護の客体から権利の主体への転換」「医学モデルから社会モデルへの転換」をふまえた理念規定についてどう考えるか？

○結論

賛成です。大切なのは、障害の名前や手帳に書いてある障害の重さ・軽さなどで「例外」（この人は別、とすること）を作らないことです。

また、権利の主体になったら見守りはいらぬのではないし、医療を必要としている人の医療サービスを軽くみるわけではありません。援助が必要であるからという理由で、人としての権利をうばわれるばめんがたくさんあったことを反省するためにも、障害観・障害者観（障害や障害者をどう見つめないといけないか）を変えることばをしっかりと書くべきです。

○理由

論点 A-3-2) 推進会議では「地域で生活する権利」の明記が不可欠との確認がされ、推進会議・第一次意見書では「すべての障害者が、自ら選択した地域において自立した生活を営む権利を有することを確認するとともに、その実現のための支援制度の構築を目指す」と記された。これを受けた規定をどうするか？

○結論

障害者権利条約の 19 条にあるように、どこに住むか、それを誰が決めるかは、障害者支援でまず大切にされなくてはならないことです。

総合福祉法で中身をかながえるいっぽうで、民法という法律にある扶養義務者（ふようぎむしゃ：障害者にかわって親などが責任をもたされる）のことも「地域で生活する権利」に大きくかんけいしてくると思われまふ。障害のある人が本当に「権利の主体（社会の一員として権利をもつ）」になるかは関係法とのはなしも重要と思ひます。

○理由

論点 A-3-3) 障害者の自立の概念をどう捉えるか？その際、「家族への依存」の問題をどう考えるか？

○結論

自立とは、障害のある人が、大切な権利が守られ、差別も受けず、自分の暮らしを安心して考えられるときに、自分で（人によっては誰かに助けてもらって）自分の自立のあり方を決めることではないかと思ひます。

自立したいのにできないことをどう支援するか、依存したくないのにそうするしかないことにどう支援するか、という話ではないでしょうか。自分の人生を自分で決めていくことは、障害の重い（といわれている）人でもコミュニケーションが難しい（と思われている）人でもおなじくらい大切なことだと思ひます。

家族への依存は、障害のある人のせいではなく、サービスの貧しさなどから家族にまかせて頼ってきたことによるぶぶんが大きいので、やはり必要なことを準備することがまず必要と思ひます。

また、障害者福祉の関係者が「障害者の自立」ということばをつかいすぎると地域での応援団（市民）は、違和感（へんな気持ち）をもつと思います。それに、「みんな誰かから助けられて生きている」という作戦でないと、障害者の地域生活は当たり前にならないと思います。

○理由

たとえば「障害のない人の自立」はなにか、を考えるとはっきり決めることは難しいと思います。依存、ということばも障害のある人にかぎった話ではありません。少なくとも働いて稼ぐことだけが自立ではないし、何もかも自分でできることでもないと思います。援助する人も自立しているのかときかれたら耳が痛いはずです。

自立の話は、障害のある人だけでなく、高齢者やほかの援助が必要なひとを追い込むときによくでてきます。これまでも「自立できないから入所」とか「自立のための訓練に合格しないと地域生活はむり」と使われた歴史もあります。そこには「能力」がはかられるばかりで、障害のある人が、自立してみよう、自立のためにがんばろう、と思える支援もありません。障害者を支援する人で、障害のある人にわかりやすく「自立」のことを話せる人さえ、あまりいないと感じています。

項目 A-4 支援（サービス）選択権を前提とした受給権

論点 A-4-1) 「地域で生活する権利」を担保していくために、サービス選択権を前提とした受給権が必要との意見があるが、これについてどう考えるか？

○結論

必要です。しかし、まず「地域で生活する権利」が大きく法律で示されてから、の話です。また受給権そのものも権利で、障害のある人が自分の希望や必要な支援を、自分で決められる保障もない中では意味がありません。

障害の重い人で、本人が考えて決めたり選んだりできない人にも等しく与えられてこそその受給権です。

○理由

論点 A-4-2) 条約第 19 条の「特定の生活様式を義務づけられないこと」をふまえた規定を盛り込むか、盛り込むとしたらどのように盛り込むか？

○結論

盛り込むべきです。「障害があってもどこで誰と暮らすかを定める権利がある」「社会的入所・社会的入院（必要ないのに入れたままにしている）は権利侵害である」とはっきり書かないと、障害のある人の特定の生活様式（こんなかたちで暮らしなさい）を「訓練のため」「守るため」「障害があるから」といったよくわからない理由で押し付けられてしまう可能性があるからです。地域移行をすすめようという流れになっても少しも進まないのは、生活の場所、生活の仕方が権利の話だということがわかりづらいからだと思います。

もちろん、地域で生活する人にとってもおなじような心配はあります。どこにあっても 19 条は大切で、入所施設や病院だけではないと思います。

○理由

自己決定や権利保障にかかわる重要なものだからです。これをめきにして、地域生活支援のさまざまなサービスはすすまないし、地域生活移行も中途半端なものになってしまうから。

論点 A-4-3) 障害者の福祉支援（サービス）提供にかかる国ならびに地方公共団体の役割をどう考えるか？

○結論

地域で生活する権利については、地方公共団体がばらばらに決めるべきことではなく、国法で押さえるものです。都道府県は、その権利が本当に守られているかをチェックする仕組みを作り、権利の保障に務めるべきだと思います。

地域のとくちょうに合わせて、地方公共団体でサービスを創ったり、市民啓発は地方公共団体が決めていいと思うが、その際には地域自立支援協議会などと一緒に考えることが大切であると思います。

○理由

項目 A-5 法の守備範囲

論点 A-5-1) 「総合福祉法」の守備範囲をどう考えるか？福祉サービス以外の、医療、労働分野、コミュニケーション、また、障害児、高齢者の分野との機能分担や（制度の谷間を生まない）連携について推進会議の方向性に沿った形でどう進めていくか？

○結論

医療は医療法に任せるべきですが、障害があることで必要な医療が受けられない、コミュニケーションが取れず社会参加ができないなど、権利がまもられていないことは福祉法でもカバーすべきです。例えば、精神科医療について、自由に外に出られない部屋もたくさんあるので、第三者オンブズマンの制度（おかしいところ、よくないところなどを教えてくれる人が）を作って活動すれば、権利条約の「特定の生活様式」を変えることにもつながります（大阪で実績あり）。

障害のある人の個別支援計画を作ることを考えると、今まで縦割りでなかなか連携の難しかったものをつなぐのは、障害のある人に寄りそう人（障害のある人が選んだ人とか）の役割も大きいので、人を育てることがもっと必要で、そのためのお金もいることとなります。

○理由

論点 A-5-2) 身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健福祉法、児童福祉法、その他の既存の法律のあり方、並びに総合福祉法との関係についてどう考えるか？

○結論

少なくとも精神保健福祉法は、医療と福祉が混ざっている、医療は一般医療法に、福祉は総合福祉法にするべきです。

また措置入院が残っていることもふくめ、精神医療のあり方は障害者権利条約や差別禁止

法などでチェックし見直をすべきだと考えます。

○理由

項目 A-6 その他

論点 A-6-1) 「分野 A 法の理念・目的・範囲」についてのその他の論点及び意見

○結論

障害のあるすべての人が、憲法に保障された健康で文化的な生活ができること、障害があることで差別を受けたりしないよう、いろいろなサービスを国や都道府県が用意することを目的とします。

対象は、障害者手帳をもっている人に限定しないで、障害をもち、支援の必要なこととおとなのうち、この法律のサービスを使うことが認められた人としてします。

○理由

分野 B 障害の範囲

項目 B-1 法の対象規定

論点 B-1-1) 推進会議では、障害の定義について、「社会モデルに立った、制度の谷間を生まない定義とする」ことが確認されている。これをふまえた、「総合福祉法」における障害の定義や支援の対象者に関する規定をどう考えるか？

○結論

障害者手帳があるかないかによらず、環境による生活のしづらさをもつ人も対象にする。

○理由

定義しにくい障害をもつ人も増えている。障害のメカニズムがわかるまで待つのではなく、生活しづらい状況に注目しする視点が必要だと思えます。

論点 B-1-2) 「自立支援法」制定時の附則で示されていた「発達障害、高次脳機能障害、難病（慢性疾患）」等も含みこんだ規定をどうするか？制限列举で加えるのか、包括的規定にするのか？

○結論

包括的規定が望ましいと考える。

○理由

発達障害も高次脳機能障害も、その理解や診断にも地域差や個人差があるのが実状です。また、十分な支援サービスはこれからという状態であるから。

項目 B-2 手続き規定

論点 B-2-1) 障害手帳を持たない高次脳機能障害、発達障害、難病、軽度知的、難聴などを有する者を排除しない手続き規定をどう考えるか？

○結論

○理由

項目 B-3 その他

論点 B-3-1) 「分野 B 障害の範囲」についてのその他の論点及び意見

○結論

○理由

分野 C 「選択と決定」(支給決定)

項目 C-1

論点 C-1-1) 「必要な支援を受けながら、自らの決定・選択に基づき、社会のあらゆる分野の活動に参加・参画する」(意見書)を実現していくためには、どのような支援が必要か？また「セルフマネジメント」「支援を得ながらの自己決定」についてどう考えるか？

○結論

支援に対する苦情申し立てや、個人個人の後見人(スウェーデンのグッドマンのようなもの)の制度がもっと身近に使えることが重要だと思います。障害者権利条約の「インクルージョン」について議論がもっとも必要です。

自己決定のための支援は、高度な支援とも言えます。障害のある人も、支援者側も支援が必要な問題だと思います。しかし、絶対に必要なものです。

○理由

論点 C-1-2) 障害者ケアマネジメントで重要性が指摘されてきたエンパワメント支援についてどう考えるか？また、エンパワメント支援の機能を強化するためにはどういった方策が必要と考えるか？

○結論

- ① 支援者(行政職員もふくめて)、家族のエンパワメント
- ② 子どものときから一般市民の中で過ごす時間が十分にあること
- ③ 特に長期入所・入院を経験した人が、地域の中でゆったりでき、楽しい時間を過ごすことを大切にする
- ④ 自分のもつ権利についてわかりやすく説明され、その価値を理解できるよう応援してもらう機会を何度でも経験できる

○理由

論点 C-1-3) ピアカウンセリング、ピアサポートの意義と役割、普及する上での課題についてどう考えるか？

○結論

地域で生活する権利を障害のある当事者が知り、必要な情報を交換したり、体験を話し合ったりすることは、大切なことで、専門の職員にはできない支援をすることができる意義

があります。しかし、その下地（事前に準備すること）として、多くの場面で当事者が参加したり、発言できているか、また、市町村がさまざまな社会参加をすすめる仕組みを作っているか、が求められると思います。そうでないと、むずかしいことや専門の職員が上手にできないことをすべてピアに任されてしまうかも知れないからです。ピアをひろめる役目の人が、ピアのよさをじゅうぶんにわからないとピアは倒れてしまうと思います。

○理由

論点 C-1-4) 施設・病院からの地域移行や、地域生活支援の充実を進めていく上で、相談支援の役割と機能として求められるものにはどのようなことがあるか？その点から、現状の位置づけや体制にはどのような課題があるか？

○結論

<求められること>

- ① 相談支援専門員を増やし、質の向上（とことん利用者の声を聴けること：これが相談支援の一番の魅力）を進めること
- ② 支援側が、障害のある人がこれまで置かれてきた実態を理解する（別の法人や種類の違う施設のことを知らない人もいるから）
- ③ 地域移行に専門に関わる人を、地域自立支援協議会単位で置く（障害のある人を含む）
- ④ 入所施設や精神科病院に定期的に入り、その職員と一緒に、入所者・患者の気持ちを聴きながら顔を覚えてもらう
- ⑤ 権利を守る仕組みを、地域の実状に合わせて作っていく

<現状と課題>

- ① 障害のある人が地域で暮らす中で「施設や病院よりはマシ」のレベルになりがち
- ② 権利侵害の予防や対策を考える暇もない忙しさ（人によるが、何でもやらないといけないことになっているひと）
- ③ やる気のある頼りになる人が倒れてしまう（燃えつきてしまう）
- ④ 相談支援に携わる人が回転式になるのは大きな損失 → 育てる仕組みを

○理由

項目 C-2 障害程度区分の機能と問題点

論点 C-2-1) 現行「自立支援法」の支給決定についてどう評価し、どういう問題点があるか？また、その中で「障害程度区分」の果たした機能と、その問題点についてどう考えるか？

○結論

- ① 自立支援法では必ずしも障害のある人の意向（思い）から出発して支給決定していなかった（事前のお知らせや説明が不十分だったこともある）
- ② 障害程度区分の調査員が障害を理解していなかったり、役割をわかっていない人が少なくなかった（視覚障害者に早口で読み上げる、家にこもりがちな精神障害者に説教をするなど）
- ③ かんじんの生活のしづらさに行き着かない調査で、障害のある人はうまく説明できずス

トレスを感じていた

- ④ 何らかの形で自分の生活のしづらさをアピールしないといけないことを当事者が知った（自分のことをきかれる調査を初めて体験）
- ⑤ 症状に波のある精神障害者にとって、調査の時期は少しづらしたりして複数回尋ねることが大切。また「できる」「できない」の選択ではなく、できないときの暮らしの様子をていねいに尋ねたり、「できる」という回答の奥にある実態を尋ねる必要がある。
- ⑥ 「見守り」を含めた介護の必要度をはかる必要がある

＜大阪精神障害者連合会が2005年に実施した1000人アンケート結果から＞

○理由

論点 C-2-2) 「障害程度区分」と連動している支援の必要度及び報酬と国庫負担基準についてどう考えるか？特に、今後の地域移行の展開を考えた際に、24時間の地域でのサポート体制（後述）が必要となるが、そのための財源調整の仕組みをどう考えるか？

○結論

○理由

項目 C-3 「選択と決定」（支給決定）プロセスとツール

論点 C-3-1) 第3回推進会議では、障害程度区分の廃止とそれに代わる協議・調整による支給決定プロセスのための体制構築についての議論がなされた。これらの点についてどう考えるか？

○結論

- ① 障害区分認定調査ではなく、障害者ニーズききとり調査とする。
- ② 自立支援協議会に法的根拠をもたせ、地域で障害者が暮らす時、バリアとなるものについて解消していく権限をもつ協議会とする。ここでニーズ調査のありかたについて協議・調整をおこなう。　　＜参考 大阪精神障害者連合会 塚本正治さん意見＞

○理由

ていねいな障害者ニーズききとり調査は、谷間に置かれた障害のある人への道を作ったり、地域移行に必要なききとり作業の技術を高めることにもなります。ケアマネジメントの基本である当事者の声に耳を傾ける作業こそ、支給決定の最も大事な柱だと考えます。

論点 C-3-2) 「障害程度区分」廃止後の支給決定の仕組みを考える際に、支給決定に当たって必要なツールとしてどのようなものが考えられるか？（ガイドライン、本人中心計画等）

○結論

- ① 本人中心計画の普及（広めること）
- ② 障害当事者が過半数を占める不服申し立て機関の設置
- ③ 調査員のためのマニュアルづくり（相談支援研修でも使用できるもの）

- ④ 利用者向けに作られた「自分の権利がわかる本」
- ⑤ どこまでが支援の対象か事例も入った「支援のいろいろがわかる映像や冊子」(障害のある人が監修する)

○理由

論点 C-3-3) 支給決定に当たって自治体担当者のソーシャルワーク機能をどう強化するか？

○結論

障害者の生活についてイメージできるよう、介護や支援の体験をすることは効果的です。資格をもってとはいませんが、「障害のことはわからない」などと話してがっかりさせないでほしいです。少なくとも、社会性・市民性をもった担当者を希望します。

○理由

論点 C-3-4) 推進会議でも、不服審査機関の重要性が指摘されているが、どのような不服審査やアドボカシーの仕組みが必要と考えられるか？

○結論

必要です。しかし、何より使いやすさと、わかりやすさが大事かと思います。理解のために時間はかかるかもしれないので根気強さもポイントです。

○理由

項目 C-4 その他

論点 C-4-1) 「分野 C 「選択と決定」(支給決定)」についてのその他の論点及び意見

○結論

○理由